



# IDICSO

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales

Universidad del Salvador

## ÁREA DE RELACIONES INTERNACIONALES DE AMERICA LATINA

© IDICSO.

**2009**

**Resultados de un cambio de perspectiva analítica: Países miembros del MERCOSUR: orden institucional y orden ambiental, el caso del agua"**

**Autor: Dra. Ana Mirka Seitz**

[http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/rrii\\_america\\_latina/publicacioneshtm](http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/rrii_america_latina/publicacioneshtm)  
Hipólito Yrigoyen 2441 – C1089AAU Ciudad de Buenos Aires – República Argentina

**"Resultados de un cambio de perspectiva analítica: Países miembros del MERCOSUR: orden institucional y orden ambiental, el caso del agua"**

**IDICSO 2009- Área Política Científica**

*Dra. Ana Mirka Seitz*  
**CONICET/USAL, Buenos Aires**

ABSTRACT

El fundamento de esta construcción es la actividad de investigación realizada para el CONICET<sup>1</sup> que supuso:

a) una pormenorizada búsqueda de la cuestión de las instituciones aptas para la realidad del proyecto MERCOSUR desde un fundamento federal, examinando en paralelo la institucionalidad y las nuevas visciditudes y crisis de la institucionalidad europea<sup>2</sup>;

b) el relevamiento y la comprensión de la problemática de los recursos naturales y, dentro de ellos, el recurso agua.

Ubicados en unas Relaciones Internacionales politológicamente fundadas y contextualizadas dentro del pensamiento situado, tal como se ha desarrollado ya en numerosos trabajos anteriores, este ha sido nuestro modo de privilegiar temas estratégicos y miradas interdisciplinarias dentro de la nueva política científica que se busca fundamentar.<sup>3</sup>

**Politológicamente el camino que aquí se toma se relaciona con el federalismo** como un elemento institucional residual que tiene la capacidad de crear consenso entre lo diverso y se lo ve como la mejor fórmula de referencia para construir o deconstruir a la región signada tanto por un déficit democrático cuanto con la peor distribución de la riqueza. **¿Porqué se toma ese camino?** Por el peso de auto-legitimidad de cada miembro integrado que no le impide ser también un actor indisoluble de la propia comunidad nacional que se organiza de modo federal.

Tomamos esto desde el propósito de generar conocimiento tanto especulativo cuanto eficiente con la realidad que nos pone en la interdisciplina como ángulo. Así, visto desde lo internacional como contexto desafiante, lo concebimos como un modo de consolidar unidad y fortaleza para los países

---

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, República Argentina.

<sup>2</sup> Ana Mirka Seitz, *El MERCOSUR Político. Fundamentos Federales e Internacionales*, Ed Juan Pablo Viscardo, Bs. As., 2003.

<sup>3</sup> Seitz, Ana Mirka, "Representación Política y Relaciones Internacionales desde América Latina y frente al Cambio Climático"- IPSA 2009.

“sur” en el actual contexto internacional ya que compartimos con el economista Kenneth Galbraith (1984) que “allá donde se ejerce el poder corporativo o el militar, la efectiva consolidación del poder contrarrestante, no la difusión y competencia entre muchas organizaciones enfrentadas, constituye un requisito absolutamente esencial”<sup>4</sup>. En este sentido no nos sentimos diferentes a cualquier otra área de conocimiento que tiene la capacidad de generar consultoría y tecnología, en este caso administrativa.

El **sistema Mercosur** en sí está en evolución y contiene a un grupo de países que se encuentran afectados por los siguientes **problemas económico-estratégicos** : “1) excesiva dependencia del mercado financiero internacional; 2) deficiente integración social interna; 3) asimetría de las estrategias nacionales; y 4) divergencias en la inserción internacional”<sup>5</sup>. Por ahora lo más sólido que tiene es su carácter de reaseguro para sobrevivir en un contexto amenazante además de la innovadora cláusula democrática que lo sustenta desde sus inicios. Es aquí donde vemos la muy especial vinculación con nuestro concepto de **“situación populista”**<sup>6</sup> concebida como aquella en la que las soluciones institucionales democráticas o autocráticas establecidas quedan en estado de insuficiencia respecto de sí mismas y fuerzan al reclamo por y a la toma efectiva de medidas que ponen dicha institucionalidad al límite para satisfacer las demandas tanto sectoriales como sociales crónicamente insatisfechas.<sup>7</sup>

Todo esto lo confrontamos con el recurso agua y con la idea de “orden ambiental” y vemos que nuestra necesidad de cruzar con más información se hace más acuciante. A partir de ello nos resultó de sumo interés consultar un documento preparado para asesorar a la CEPAL con vistas al **(IV Foro Mundial del Agua Ciudad de México, México, 16 al 22 de marzo de 2006)** y que se fundamenta en una serie de documentos Ministeriales previos a nivel multilateral<sup>8</sup>. Desde ese núcleo documental se plantea que es insoslayable “Poner fin a la explotación insostenible de los recursos hídricos formulando estrategias de ordenación de esos recursos en los planos regional, nacional y local, que promuevan un acceso equitativo y un abastecimiento adecuado”.

De todos modos cabe señalar que el Foro 2006 de México estuvo precedido por el Kyoto de 2003, el de La Haya de 2000 y el de Marrakech de 1997. Toda

<sup>4</sup> Galbraith, J.K., ob.cit., págs. 248 y 249.

<sup>5</sup> Helio Jaguaribe, “Argentina y Brasil ante sus alternativas históricas” en “Argentina y Brasil en la globalización ¿Mercosur o ALCA?” de Ferrer, Aldo y Jaguaribe, Helio, Ed.FCE, Bs. As., 2001, p. 79.

<sup>6</sup> Seitz, Ana Mirka, “MERCOSUR, RRII y situaciones populistas”, Ponencia Jornadas de CP USAL 2006.

<sup>7</sup> Bobbio, Matteucci y Pasquino (1997)

Ver Populismo y Populismo latinoamericano. Dentro de ello lo que más interesa son las visiones de Rouquié, A. y Laclau, E. Ver también Seitz (2003).

<sup>8</sup> Entre ellas, se nombra al II Foro Mundial del Agua (La Haya, Holanda, 17/03/2000), Cumbre del Milenio de Naciones Unidas (6-7-8/08/2000), Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce “El agua: Una de las Claves del Desarrollo Sostenible” (Bonn, Alemania, 3 al 7 de diciembre de 2001).

esta serie de eventos han ido reuniendo a los países y sus representantes, han conocido la opinión de múltiples expresiones de la sociedad civil mundial y nacional arribando, finalmente a la entrega de un **Mapa global de acuíferos transfronterizos** gestionado por el IGRAC y la UNESCO todo esto mientras dichos acuíferos están en una situación jurídica recién definida como sugerencia por la ONU y sin que haya todavía debates nacionales claros de aceptación o rechazo sino participaciones difusas y sesgadas.<sup>9</sup>

**El V Foro Mundial del Agua** conoció sí una **Declaración final** en la que más de 100 países se comprometen a desarrollar políticas activas para potabilización y el saneamiento del agua y a que dicho recurso sea proporcionado efectivamente a la población así como a desarrollar políticas que enfrenten los problemas surgidos de inundaciones y sequías. Dentro de ese espíritu no hubo espacio para que el agua pudiera ser declarada “un derecho humano universal” tal como reclamaba un nutrido grupo de países hispanoamericanos. Es así como se constata que diseñan una Declaración alterna en este sentido los siguientes países: **Bolivia, Chile, Cuba, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela**. La delegación argentina se abstuvo.<sup>10</sup>

Pero qué son los Foros del Agua?

Sabemos ya que la temática del agua ha sido dividida en compartimentos estancos que son tratados por reuniones internacionales diversas que están de por sí afectadas por la dilución general que afecta las decisiones del sistema ONU. A esto hay que agregarle que en los Foros no se reúnen las sociedades civiles en dulce montón acompañando y/o presionando a los Estados sino que el mercado también se hace presente. De hecho, “El Foro Mundial del Agua está organizado por el Consejo Mundial del Agua, una organización con sede en Francia cuya financiación procede principalmente de la industria del agua.”<sup>11</sup>

Por otra parte, los autores que nos han servido de principal referencia<sup>12</sup> aluden a la existencia de “situaciones en las cuales los gestores del agua tratan de controlar situaciones de insustentabilidad o falta de inversión a través de mecanismos legales, cuando en los hechos los factores relevantes consisten en fuerzas económicas, contra las cuales las leyes son de ningún o de reducido

<sup>9</sup> **IGRAC - Internacional Groundwater Resources Assessment Centre - (ver otros: <http://www.igrac.net/>**  
**Acuíferos transfronterizos. Mapa presentado en Estambul 2009 - International legal framework/ Resolution A/RES/63 /124.**

<sup>10</sup> <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2009/03/25/medioambiente/MED-01.html>

<sup>11</sup> <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2009/03/25/medioambiente/MED-01.html>

<sup>12</sup> Miguel Solanes y Andrei Jouravlev. “Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe”. Naciones Unidas – CEPAL. Santiago de Chile, octubre del 2005. Pág 4

valor<sup>13</sup>. Es esta aceptación de lo dilemático lo que resulta más innovador de este documento que, además, suma la multicausalidad como criterio ineludible si se quiere entender de qué se trata hoy la crisis del agua en nuestro continente que nosotros enfocaremos más especialmente en el MERCOSUR.

## **Bloque I**

### **Recursos Hídricos y gobernabilidad latinoamericana**

Sin embargo comenzaremos por tomar un criterio de fundamento politológico de Solanes y Jouravlev, y usaremos el concepto básico de **la gobernabilidad del agua**, que ellos definen como “El concepto de gobernabilidad aplicado al agua se refiere a la capacidad de la sociedad de movilizar energías en forma coherente para el desarrollo sustentable de los recursos hídricos. En dicha definición se incluye la capacidad de diseño de políticas públicas que sean socialmente aceptadas, orientadas al desarrollo sustentable de los recursos hídricos, y de hacer efectiva su implementación por los diferentes actores involucrados”<sup>14</sup>.

Lo que nos aparece como altamente relevante es la referencia a la capacidad de diseño de políticas públicas que conlleva consigo la valoración del sistema de toma de decisiones y la operacionalización de la representación política. Así, el nivel de gobernabilidad se ve determinado directamente por variables dependientes como el **grado de acuerdo social** (implícito o explícito) respecto de la naturaleza de la relación entre el agua y la sociedad; la existencia de **consensos sobre las bases de las políticas públicas** que expresan dicha relación; o la misma **disponibilidad de sistemas de gestión** que posibiliten efectivamente la implementación de dichas políticas. Todo esto contenido y retroalimentado dentro de los sistemas constitucionales y de integración contenidos y condicionados en la incertidumbre global descrita previamente y acelerada por la crisis del Cambio Climático que ya hemos trabajado antes.

Así, el término gobernabilidad está asociado a las restricciones y desarmonías de los países para incorporar los profundos y muchas veces cuestionados cambios institucionales que han caracterizado las últimas décadas. Es por ello que nos interesa ver los sistemas constitucionales y sus reales capacidades de reforma para acompañar los procesos de cambio.

Encontramos, por ello, adecuado el uso del concepto de “**situación populista**” que permite entender la dilemática situación a la que nos estamos refiriendo y que afecta tanto la posibilidad del acuerdo político cuanto la solidez

---

<sup>13</sup> Miguel Solanes y Andrei Jouravlev. “Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe”. Naciones Unidas – CEPAL. Santiago de Chile, octubre del 2005. Pág 4.

<sup>14</sup> Miguel Solanes y Andrei Jouravlev. “Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe”. Naciones Unidas – CEPAL. Santiago de Chile, octubre del 2005. Pág 8.

de la organización institucional desde nuestras realidades sociopolíticas y económicas. Dentro de ese universo es que nos resultan comprensibles tanto la solidez cuanto los vacíos y las contradicciones que se advierten en la cuestión del agua.

Dado nuestro interés por lo institucional seleccionamos también de este informe, **tres temas críticos:**

- 1) La naturaleza de los recursos hídricos, rol del Estado y asignación a los Mercados de Aguas<sup>15</sup>;
- 2) La dependencia jerárquica del sector y la estructura institucional;
- 3) Vinculación entre racionalidad económica e institucional y demanda social<sup>16</sup>.

Finalmente, la CEPAL advierte que la gestión de los recursos hídricos está en el centro de la contradicción entre una aproximación a los problemas del agua desde el mundo social, caracterizado por su fragmentación en múltiples entidades y sistemas de actuación, y la realidad del mundo natural, caracterizado por la unidad intrínseca de los procesos hídricos. Por eso son frecuentes las ineficiencias en la gestión, pérdida de oportunidades para acceder a mejores soluciones y la generalización de los conflictos. Avanza así una pérdida de gobernabilidad del sector, tanto internamente cuanto a nivel regional.

De este modo, se llega a hablar desde la integralidad multidimensional y concebir que la gobernabilidad efectiva del sector hídrico cada vez más estrechamente asociada a lo que se denomina "gestión integrada del agua"<sup>17</sup>. Lo que nosotros vemos es que esto se cruza con trabas estructurales dado que "América Latina es la región del mundo con la peor distribución del ingreso y la mayor concentración de la riqueza. Este es un rasgo instalado desde el inicio de la conquista y la colonización y prevalece hasta nuestros días"<sup>18</sup> que consolida la llamada "situación populista" ya mencionada.

Esto nos genera una urgente necesidad de mejora en la calidad del pacto político interno e intra-regional. Siendo esto así, en el Bloque II, comenzamos por evaluar la capacidad de cambio desde una dimensión acotada, la estructura institucional organizada en todos los países miembros desde sus Constituciones (nacionales y provinciales).

---

<sup>15</sup> Op. Cit. Pág. 24

<sup>16</sup> Op. Cit. Pág. 31

<sup>17</sup> Plan de Acción de Mar del Plata, adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata, Argentina, 14 al 25 de marzo de 1977), la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible, acordada en la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente "El Desarrollo en la Perspectiva del Siglo XXI" (Dublín, Irlanda, 26 al 31 de enero de 1992).

<sup>18</sup> Ferrer, Aldo, "De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización", Ed.FCE., Bs.As., 1999, pág. 82.

## Bloque II

### Constituciones, Recursos Naturales y Reforma<sup>19</sup>

#### II. 1- MERCOSUR: Constituciones Nacionales, Provinciales y Recursos Naturales

No se quiere ignorar la institucionalidad regional ya organizada y, a la vez, en plena evolución sobre la cual ya se ha escrito y que se encuentra resolviendo una situación francamente dilemática. Entre 2003 y 2006 la región no se resolvió a sí misma a pesar de los plazos que estaban fijados para el 2006. Incorporó los Proyectos Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) además de haber inaugurado su Parlamento sin haber solucionado el problema estructural de la baja internalización de normas. A pesar de ello sigue mostrando afortunadamente una firme vocación por sobrevivir pero todo es a final abierto y esto incluye al medioambiente y al agua, desde luego.

Por todo ello debemos aclarar que queremos mirar el tema de esta construcción desde el interior de los actores organizados institucionalmente a los efectos de advertir la existencia o no de trabas u oportunidades existentes y aún no visualizadas en el debate general como parte fundamental de esta construcción y referirlas a los recursos naturales y al recurso agua cuando correspondiere.

Asimismo, y ya directamente relacionado con lo anterior, hemos dado cuenta justamente de los diferentes grados de intromisión de dichas constituciones nacionales con las diferentes jurisdicciones provinciales o estatales. Entre los resultados obtenidos hasta el momento, hemos focalizado en las denominadas “**zonas grises**” que surgen a partir de la vinculación de los dos órdenes jurídicos existentes.

Sin embargo, aquí buscaremos profundizar este último concepto, centralizándonos precisamente en la “**capacidad de iniciativa**” proveniente de los órdenes estatales, provinciales, y eventualmente, municipales particularmente en todas aquellas cuestiones relativas a la protección y explotación de los recursos naturales. Frente a ello, y como complemento a la búsqueda de una descripción detallada para cada caso particular, nos introduciremos en las **posibilidades de reforma constitucional** que se presentan para cada país, obviamente, dentro de las formalidades existentes.

---

<sup>19</sup> Para todo lo referente a las Constituciones hacemos mención de las fuentes solamente en esta nota al pie y en la Bibliografía, a los efectos de evitar reiteraciones innecesarias:

<http://infoleg.mecon.gov.ar/basehome/constituciones.htm/>

<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>

<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/constitutions.html>.

Con “capacidad de iniciativa”, nos referimos estrictamente a la posibilidad de desarrollo de regulaciones innovadoras dentro de los marcos constitucionales nacionales, capaz de dar como resultado progresos en el grado de institucionalidad regional. Más allá de que la variable considerada, pueda presentarse de manera más o menos completa, lo importante también será observar hasta que punto los diferentes casos a estudiar demuestran relación entre ellos, en el intento por buscar un acercamiento distante de la lógica estatal tradicional que en la actualidad rige al proceso de integración sudamericano. Estamos en la búsqueda de sinergias intra, inter y trans-estatales que, a la vez respeten la representación política en su sentido más ortodoxo.

## **II. 1. 1 - Argentina**

La reforma constitucional de 1994 estableció los poderes o atribuciones de la Nación y las Provincias , a saber:

(A) Poderes o Atribuciones Delegados exclusivamente al Gobierno Nacional. Son parte este grupo los artículos 31, 75, 99, 116, 126 y 127.

(B) Poderes o Atribuciones reservados exclusivamente a las provincias. Es parte de este grupo el artículo 121.

(C) Los denominados “poderes concurrentes”. Son parte de este grupo los artículos 75 y 125.

El mencionado artículo 121, nos permite comprender de qué hablamos a la hora de determinar poderes reservados a las provincias (B), ya que el mismo, fija que todo poder no delegado por la Constitución Nacional al gobierno federal es conservado por las provincias. Sin embargo, nos interesa la noción de “poder concurrente” (C), expresada en el artículo 75, dado que corresponde al Congreso “Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las Provincias”. Aquí el límite de las atribuciones entre ambos hace pensar en las instancias de negociación entre Nación y Provincias.

A su vez, y conjuntamente con el artículo anterior, el artículo 125 constituye un elemento más de comprensión para el concepto de poder concurrente. Por lo tanto hay expresa referencia de atribuciones respecto de:

- Celebración de tratados parciales con conocimiento del Congreso Nacional para fines: a) Administración de Justicia; b) Intereses Económicos; c) Trabajos de utilidad Común.
- Promoción de: a) Industrias; b) Inmigración; c) Construcción de Ferrocarriles y canales navegables; d) Colonización de tierras de propiedad provincial; e) Introducción y establecimiento de nuevas Industrias; f) Importación de Capitales Extranjeros; g) Exploración de sus Ríos.
- Promoción de: a) Progreso Económico; b) Desarrollo humano; c) Generación Empleos.



Así, las provincias pueden celebrar tratados parciales y generar una amplia gama de compromisos jurídicos en temas diversos. Esto incluye en forma explícita al **recurso agua** que, si bien es legítimo el interés individual de cada entidad federal, es contradictorio con el concepto de “recursos naturales compartidos” y “cuencas hídricas integradas” que son los pilares fundamentales e históricos y ecológicamente sustentables de la visión argentina respecto de la Cuenca del Plata en lo que respecta a su política exterior. En este caso, el límite de las atribuciones resulta difuso dentro del espíritu de que “lo que no está prohibido está permitido” constituyéndose en un factor equívoco potencialmente en relación al cálculo del margen de maniobra nacional en el contexto de las relaciones internacionales del país.

Tampoco se encuentran artículos que expresen claramente una voluntad nacional tendiente a altos grados de autonomía provincial, en lo que a toma de decisiones finales se refiere. Es por ello que las prohibiciones provenientes de la carta magna nacional demuestran en cierto punto las dualidades, limitaciones y, en definitiva, el carácter incompleto y eventualmente contradictorio de la legislación referida a la capacidad de iniciativa provincial.

**Cuadro 1 – Argentina - Constituciones y Recursos Naturales**

	Mención explícita al <b>ejercicio del dominio exclusivo de los Recursos Naturales</b> (Renovables y No Renovables).	Mención explícita a las <b>fuentes de energía naturales</b>	Mención explícita a los <b>ríos y aguas</b>	Mención explícita a los <b>recursos minerales</b>	Mención explícita sólo a <b>protección del medio ambiente /la preservación de los recursos naturales</b>
Buenos Aires	x				
Catamarca			x	x	
Cap. Fed.	x				
Chaco		x			
Córdoba					x
Chubut	x		x		
Formosa		x		x	
Jujuy					x
La Pampa			x		
La Rioja		x	x	x	
Misiones		x			
Neuquén		x			
Río Negro	x		x	x	
Salta			x	x	
San Juan			x		
San Luis		x			
Santa Cruz	x	x		x	
Santiago del Estero					x
Tierra del	x				

Fuego  
Tucumán

x

Los casos de Mendoza, Corrientes y Entre Ríos se presentan como atípicos respecto de la anterior caracterización, dado que ninguno de ellos contempla en sus respectivas constituciones, las variables estudiadas.

### II.1.2- Brasil

La complementariedad existente entre las disposiciones provenientes de los órdenes estatales y las normas resultantes de la Constitución de la Unión, nos llevan a considerar de una forma más acabada, el grado de iniciativa de los estados federales y municipios a la hora de llevar a cabo políticas cooperativas con la región y reafirmar un proceso de integración, que en la actualidad demuestra un nivel institucional algo precario.

Hay dos artículos centrales de la Constitución de la Unión, los cuales contribuyen de manera directa a la problemática en cuestión:

**a)** El artículo 23 expresaba entre otras cosas, la protección del medio ambiente y la exploración de recursos hídricos y minerales en territorio nacional, como parte de las competencias comunes de la Unión, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios”.

Si bien está claro que la lista de dichas competencias comunes se extendía a otras áreas que en la presente investigación no son consideradas, los puntos VI y XI resultan muy importantes dado que abren claramente el paso a un análisis más conciso y particular sobre cada Estado en cuestión, obviamente derivado de las descripciones estrictamente basadas en cada constitución estatal. El porque de la importancia de esta última afirmación, radica en la observación efectuada anteriormente acerca de la inexistencia de artículos constitucionales puntuales, tanto a nivel nacional como estatal, que induzcan a la comprensión y entendimiento del grado de autonomía existente a la hora de llevar a cabo políticas de cooperación que enriquezcan la lógica que existe hoy entre los países miembros del MERCOSUR que tienden a desaprovechar el margen de maniobra generable en la dinámica político-social de los estados provinciales.

**b)** El artículo 24 deja en claro que compete a la Unión, los Estados y el Distrito Federal **legislar concurrentemente** sobre la **conservación** de la naturaleza y el medio ambiente, **la defensa** del suelo y los recursos naturales, incluidos la flora, fauna y pesca.

c) Y como complemento de ello, mediante el artículo siguiente, que las competencias no vedadas por la Constitución de la Unión, son reservadas directamente a los estados, quedando la **exploración** de eventuales recursos naturales en exclusiva responsabilidad de los diferentes estados:

En cuanto a los Estados, desde lo que nos preocupa que son los recursos naturales, hay una falta de precisión de la constitución nacional con respecto a las competencias vinculadas a los diferentes estados, debemos reafirmar la idea de que en la mayoría de los estados estudiados, competen \_privativamente a los estados aquellas cuestiones ajenas a la del medio ambiente y los recursos naturales, siendo a su vez las mismas (en sus diferentes áreas), condicionadas a la existencia (o no) de disposiciones establecidas en la Constitución Federal. Esto si bien nos aproximaba a la distinción entre **poder reservado y poder delegado**, también planteaba fuertes interrogantes acerca del esclarecimiento de potenciales situaciones proclives a las denominadas "**zonas grises**". Así, las primeras observaciones que podemos hacer son:

**Cuadro 2 – Brasil – Constituciones y Recursos Naturales**

	Mención Explícita de <b>Recursos Naturales</b> (Renovables y No Renovables) como parte de los bienes que se incluyen en el Estado.	Mención Explícita a las <b>fuentes de energía naturales</b>	Mención Explícita a los <b>ríos y Aguas</b>	Mención Explícita a los <b>recursos Minerales</b>	Mención explícita sólo a <b>protección del medio ambiente /la preservación de los recursos naturales.</b>	Mención a la competencia propia de los estados para la <b>firma y celebración de tratados</b>
Acre			x		x	x
Alagoas	x		x		x	
Amapá	x		x		x	
Amazonas					x	
Bahía	x				x	x
Distrito Federal					x	
Espírito Santo			x		x	x
Goiás					x	x
Maranhão					x	
Mato Grosso do Sul					x	x
Mato Grosso do Norte					x	
Minas Gerais	x	x	x	x	x	
Paraná	x	x	x		x	
Paraíba	x		x	x	x	x

---

Pernambuco	x		x		x	x
Piauí	x		x		x	x
Rio de Janeiro	x		x		x	
Rondonia	x		x		x	x
Rio Grande do Norte	x		x		x	x
San Pablo	x	x	x	x	x	
Sergipe					x	
Tocatins					x	x

## II. 1. 3 - Venezuela

Pasando al último caso federal de la región, observamos que el artículo 153 de la constitución nacional promueve y favorece la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región.

En cuanto a las constituciones estatales venezolanas que se ha podido conseguir (Anzoátegui, Apure, Bolívar y Zulia), destacamos ciertas diferencias sustanciales con respecto a las variables consideradas para analizar los estados brasileños y las provincias argentinas.

En primer lugar, encontramos que en ninguno de los cuatro casos venezolanos, los recursos naturales se presentan de dominio exclusivo estatal o como bienes propios de los estados con una cierta primordialidad.

**En segundo lugar**, vemos que sólo el Estado de Zulia, en la descripción de lo que comprende su territorio, enuncia lagos y ríos correspondientes al territorio en cuestión. Veíamos antes la importancia para las provincias argentinas y los estados brasileños, de establecer claramente un dominio exclusivo sobre éstos recursos por parte de los mismos, que no se da en los diferentes estados de Venezuela.

**En tercer término**, consideramos las atribuciones propias de cada estado, para llevar a adelante la firma de acuerdos con diferentes actores internacionales. Aquí debemos decir que ninguno de los estados analizados presenta al interior de su constitución artículos referentes a la celebración de acuerdos / tratados parciales o generales que en consecuencia tiendan a generar una amplia gama de compromisos jurídicos en diferentes áreas temáticas. En todo caso, la Constitución de Apure (Artículo 153) se nos muestra como un instrumento jurídico interesado en las problemáticas fronterizas, pero sin que ello implique una clara capacidad de compromiso de cooperación internacional.

**En cuarto lugar**, y ya no como elemento diferenciador de los casos argentinos y brasileños, la mención explícita a proteger el medio ambiente se hace presente en cada una de las cuatro constituciones estatales analizadas, conservándose un fuerte y similar compromiso de cara a la protección y defensa con el medio ambiente.

**Cuadro 3 – Venezuela – Constituciones y Recursos Naturales**

	<b>Mención Explícita de Recursos Naturales como parte de los bienes que se incluyen en el Estado.</b>	<b>Mención Explícita a los Ríos y Aguas.</b>	<b>Mención explícita a la protección del medio ambiente</b>	<b>Mención a la competencia propia de los estados para la firma y celebración de tratados.</b>
<b>Anzoátegui</b>			<b>x</b>	
<b>Apure</b>			<b>x</b>	
<b>Bolívar</b>			<b>x</b>	
<b>Zulia</b>		<b>x</b>	<b>x</b>	

Sin embargo, partiendo de la idea de un incipiente sistema federal venezolano (dado que por ejemplo las elecciones directas de gobernador comienzan en los noventa), vemos que sólo se explicita la capacidad de La República (sin una separación al interior de la misma) para suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común y que garanticen el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de los habitantes. Así, las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna en todos los órdenes.

Esto es significativo y surge de la propia historia reciente de Venezuela, marcadamente unitaria hasta 1998 y fuertemente presidencialista hasta hoy. Guarda así correlación con las capacidades reservadas para los gobiernos centrales en los restantes países considerados, todos ellos con un sistema de gobierno de perfil unitario.

## **II. 1. 4 - Uruguay, Paraguay, Chile y Bolivia**

Más allá de la referencia explícita al deseo de ver consolidada la integración latinoamericana y por ende, la celebración de tratados estructurales vinculados a la misma, casos similares al venezolano lo constituyen los países manifiestamente unitarios. Los mismos encuentran en sus ordenamientos jurídicos internos existentes, ausencia de capacidad de iniciativa para desarrollar una mayor integración regional por parte de los diferentes departamentos y municipios que comprenden, en definitiva, al estado. Cabe

mentonar que el proyecto de la nueva Constitución de Bolivia que, a la fecha de esta presentación aún no está refrendado, ofrece nuevas perspectivas y nuevas complejidades respecto de las cuestiones señaladas.

## II. 2 - Disposiciones generales respecto de los Recursos Naturales en forma comparada

Nos interesa aquí evaluar las diferencias existentes entre las disposiciones provenientes de las diferentes constituciones de los casos analizados, con respecto a la propiedad de los recursos naturales, y los derechos económicos consecuentes.

Por un lado, vemos como en los casos extremos de **Argentina y Uruguay**, ninguna de las dos constituciones contiene en su interior artículos con mención directa a dicha propiedad; como así tampoco existe especificación alguna con respecto al ejercicio del dominio de los recursos naturales.

Por el lado opuesto en **Brasil**, vemos que mediante su artículo 20, se establecen claramente los bienes de la Unión, como así también mediante el artículo 21, las competencias de la unión con respecto a dichos bienes.

Así el Cuadro General comparativo es como sigue:

**Cuadro 4 – Comparación interconstitucional: dominio sobre los recursos naturales energéticos, hídricos , mineros y /o en general**

	<b>Existencia de artículos constitucionales referidos al ejercicio del dominio de Recursos Naturales.</b>	<b>Mención Expresa a los recursos energéticos</b>	<b>Mención Expresa a los recursos hídricos</b>	<b>Mención Expresa a los recursos mineros</b>
Argentina	no	no	no	no
Brasil	sí. - Arts. 20/ 21/ 22	sí	sí	sí
Chile	sí en parte. Limita el ejercicio del dominio exclusivo al sector minero.-Art. 24	no	no	sí
Venezuela	sí. – Art. 12	sí	no	si
Uruguay	no	no	no	no
Paraguay	sí. – Art. 112	sí	no	sí
Bolivia	sí – Arts. 135/ 136/ 139	sí	sí	no

## II. 3 - Mecanismos de reforma constitucional

Partiendo de los textos Constitucionales, vemos al respecto un panorama muy variado en la región desde el punto de vista de una construcción integracionista. Así enfrentamos una serie de cuestiones relativas a la reforma y a lo que hemos llamado en la parte inicial de este trabajo “**capacidad de iniciativa**” que contienen disposiciones bastante dispares entre los miembros del MERCOSUR.

A continuación buscaremos dar cuenta de ello, partiendo precisamente del análisis de dichas cuestiones. Entre ellas, encontramos por ejemplo la posibilidad de reforma total o parcial; los sujetos autorizados a llevar a cabo la propuesta de reforma; procedimiento o pasos a seguir de cara a la reforma; y posibilidad, incluso, de enmienda constitucional. Además, es menester dejar en claro que no todas las constituciones abordan de igual manera esta cuestión. Algunas contienen artículos e incisos que conllevan la idea de mayor precisión, mientras que otras abordan el tema de manera más superficial, presentando puntos grises de difícil entendimiento.

Por el lado de **Argentina**, sólo el artículo 30 hace mención a la posibilidad de reforma. La misma puede efectuarse para la totalidad o parcialidad de la Constitución Nacional, pero con la condición de que el único órgano facultado para presentar la necesidad de reforma sea el Congreso Nacional. Éste último necesitará del voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto.

**Brasil**, por su parte, también presenta sólo un artículo dentro de su constitución nacional destinado a la posibilidad de reforma. Así, mediante el artículo 60, se establece que la reforma puede ser llevada a cabo por iniciativa de 1/3 como mínimo de los miembros de la Cámara de Diputados o del Senado Federal, del propio Presidente de la República, o por más de la mitad de las “Asambleas Legislativas de las unidades de la Federación” manifestándose cada una de ellas por la mayoría relativa de sus miembros. Esta es una particularidad federalista brasileña por la que queda contemplado el componente federal de cara a un procedimiento clave a la hora de reforzar el régimen democrático mismo. Un dato llamativo y a la vez innovador, si se compara este capítulo de la constitución brasileña con el resto de los países en cuestión, es que la reforma está condicionada a situaciones particulares del país en lo que a vida democrática se refiere. Es decir, que la reforma no podrá ser llevada a cabo mientras tenga vigencia la intervención federal, el estado de defensa o el estado de sitio.

En el caso de **Chile**, y según lo estipulado en el artículo 127 de la Constitución nacional, los proyectos de reforma de la Constitución podrán ser iniciados por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional (sujeto a las limitaciones señaladas en el artículo 65). El proyecto de reforma necesitará para ser aprobado en cada Cámara el voto conforme de las 3/5 partes de los diputados y senadores en ejercicio. Sin embargo, aquí es donde la particularidad del caso

chileno se hace presente, ya que dicha cantidad de votos está sujeta a determinadas temáticas propias de la constitución. Así, si la reforma recayere sobre los capítulos I, III, VIII, XI, XII o XV, necesitará, en cada Cámara, la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores.

El plebiscito está destinado a lograr una suerte equilibrio entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, siendo el responsable frente a un virtual desempate de cara a cuestiones que se vean obstruidas por la reticencia de cualquiera de los dos poderes. De esta forma, a lo anteriormente citado, debemos agregar que en caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo (Artículo 128).

Finalmente debemos aclarar que todas aquellas cuestiones de forma relativas al plebiscito, se encuentran desarrolladas en el artículo 129 de la constitución chilena, existiendo de hecho, un Tribunal Calificador que comunicará al Presidente de la República el resultado del mismo, y especificará el texto del proyecto aprobado por la ciudadanía, el que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación.

Por el lado de **Venezuela**, tenemos como dato llamativo la diferenciación entre reforma constitucional y enmienda constitucional. Por el lado de la primera, el artículo 340 establece que la enmienda tiene por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, sin alterar su estructura fundamental. Y en el artículo 341 se describe el procedimiento para presentarla y las condiciones para su aprobación. La iniciativa podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos inscritos y ciudadanas inscritas en el Registro Civil y Electoral; o de un treinta por ciento de los integrantes de la Asamblea Nacional o del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros. Cuando la iniciativa parta de la Asamblea Nacional, la enmienda requerirá la aprobación de ésta por la mayoría de sus integrantes y se discutirá, según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de leyes. Es digno de destacar que se incorpora como actor a la ciudadanía, ya que la misma se encuentra, bajo las formalidades anteriormente enunciadas, capacitada para llevar a cabo tanto un pedido de enmienda como de reforma constitucional.

El caso de **Uruguay** presenta también la llamativa existencia de solamente un artículo referido a la reforma constitucional. A diferencia del caso argentino, se describe de manera completa y acabada el procedimiento. Así, el artículo 331 determina que la Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro



Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata; o por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice. Aquí es importante destacar que para que el plebiscito sea afirmativo en los dos casos anteriormente descritos, se requiere el voto por el "SI" de la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurran a los comicios, la que debe representar por lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de inscriptos en el Registro Cívico Nacional.

A su vez, los Senadores, los Representantes y el Poder Ejecutivo también podrán presentar proyectos de reforma que deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea General. Aprobada la iniciativa y promulgada por el Presidente de la Asamblea General, el Poder Ejecutivo convocará, dentro de los noventa días siguientes, a elecciones de una Convención Nacional Constituyente que deliberará y resolverá sobre las iniciativas aprobadas para la reforma, así como sobre las demás que puedan presentarse ante la Convención. Las resoluciones de la Convención deberán tomarse por mayoría absoluta del número total de convencionales, debiendo terminar sus tareas dentro del año, contado desde la fecha de su instalación.

Por otro lado, La Constitución podrá ser reformada, también, por leyes constitucionales que requerirán, para su sanción, los dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras dentro de una misma Legislatura. Las leyes constitucionales no podrán ser vetadas por el Poder Ejecutivo y entrarán en vigencia luego que el electorado convocado especialmente en la fecha que la misma ley determine, expresa su conformidad por mayoría absoluta de los votos emitidos y serán promulgadas por el Presidente de la Asamblea General.

El caso de **Paraguay**, también presenta la distinción entre reforma y enmienda constitucional, pero agrega elementos novedosos no observables en otras constituciones, como lo son los límites temporales a la posibilidad de reforma y enmienda, un número concreto de electores capacitados para llevarlas a cabo, o la misma posibilidad de enmiendas derogatorias.

Así vemos como mediante el artículo 289, la reforma de la Constitución sólo procederá luego de diez años de su promulgación, y podrán solicitarla el veinticinco por ciento de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, el Presidente de la República o treinta mil electores, en petición firmada. La declaración de la necesidad de la reforma sólo será aprobada por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de cada Cámara del Congreso. Una vez decidida la necesidad de la reforma, el Tribunal Superior de Justicia Electoral llamará a elecciones dentro del plazo de ciento ochenta días, en comicios generales que no coincidan con ningún otro.

Por su parte, el artículo 290, destinado a tratar el tema de la enmienda determina que transcurridos tres años de promulgada la Constitución, podrán realizarse enmiendas a iniciativa de la cuarta parte de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, del Presidente de la República o de treinta mil electores, en petición firmada.

Finalmente, el artículo 291 establece que la Convención Nacional Constituyente es independiente de los poderes constituídos. Se limitará, durante el tiempo que duren sus deliberaciones, a sus labores de reforma, con exclusión de cualquier otra tarea. No se arrogará las atribuciones de los poderes del Estado y no podrá sustituir a quienes se hallen en ejercicio de ellos, ni acortar o ampliar su mandato.

Por último, **Bolivia** se nos presentaba antes como un caso también llamativo, dada la preponderancia del poder legislativo por sobre el ejecutivo. A diferencia de los países anteriores, aquí no se permitía la iniciación de cualquier tipo de propuesta de reforma por parte del presidente de la Nación. De hecho, las limitaciones impuestas al poder ejecutivo eran notorias desde el momento de la existencia de incisos como el número 3 del artículo 230 de la anterior Constitución Nacional.

Actualmente, sin embargo está vigente una nueva Constitución traumáticamente aprobada por Referéndum Nacional hace pocos meses. Las estipulaciones con respecto a la reforma se encuentran en la Quinta Parte , denominada "Jerarquía Normativa y Reforma de la Constitución".

Particularmente el artículo 411 es quien hace mención a la Reforma diciendo que cualquier reforma total o aquella que afecte a sus bases fundamentales a los derechos, deberes y garantías tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente Plenipotenciaria activada por voluntad popular mediante referendo. La convocatoria al referendo se realizará por iniciativa ciudadana, con la firma de al menos el 20% del electorado; por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional o por el Presidente o Presidenta del Estado. La reforma necesitará referendo constitucional aprobatorio.

Entonces hay tres canales desde puede emanar la reforma: Desde el mismo Presidente, desde la ciudadanía y desde la Asamblea Constituyente Plurinacional. Cualquiera que sea su origen, debe necesitar de la aprobación mediante referendo.

Por su parte la reforma parcial de la Constitución solo tendrá lugar a partir de la iniciativa popular con más del 20% del electorado o mediante iniciativa de la Asamblea Constituyente. Ambas, como en el caso anterior, necesitarán aprobación mediante referendo.

**Cuadro 5 – Países MERCOSUR y posibilidades de Reforma Constitucional**

	<b>Posibilidad de Reforma total / parcial</b>	<b>Sujetos autorizados para llevar a cabo la Reforma o Enmienda (según el caso)</b>	<b>Procedimiento a seguir para la Reforma</b>	<b>Posibilidad enmienda</b>
Argentina	Posibilidad tanto de reforma total como parcial	El único órgano facultado para presentar la necesidad de reforma es el Congreso Nacional	Especificado en parte.	no
Brasil	Posibilidad de Reforma, sin especificación acerca de la totalidad o parcialidad.	La reforma puede ser llevada a cabo por iniciativa de 1/3 como mínimo de los miembros de la Cámara de Diputados o del Senado Federal, del propio presidente de la república, o por más de la mitad de las "Asambleas Legislativas de las unidades de la Federación" manifestándose cada una de ella por la mayoría relativa de sus miembros	Especificado.	no
Chile	Posibilidad de Reforma, sin especificación acerca de la totalidad o parcialidad.	Los proyectos de reforma de la Constitución podrán ser iniciados por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional	Especificado. Se hace presente la posibilidad de plebiscito.	no
Venezuela	Posibilidad sólo de Reforma parcial.	La iniciativa de enmienda podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos inscritos y ciudadanas inscritas en el Registro Civil y Electoral; o de un treinta por ciento de los integrantes de la Asamblea Nacional o del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros. La iniciativa de Reforma podrá tomarla la Asamblea Nac. mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes, el Presidente o Presidenta en Consejo de Mtros; o un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral que lo soliciten.	Especificado. Se hace presente la posibilidad de plebiscito.	sí
Uruguay	Posibilidad tanto de Reforma total como parcial.	Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional, o por proyectos de reforma que reúnan	Especificado.	no

		dos quintos del total de componentes de la Asamblea General. A su vez, los Senadores, los Representantes y el Poder Ejecutivo también podrán presentar proyectos de reforma		
Paraguay	Posibilidad de Reforma, sin especificación acerca de la totalidad o parcialidad.	La reforma de la Constitución sólo procederá luego de diez años de su promulgación, y podrán solicitarla el veinticinco por ciento de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, el Presidente de la República o treinta mil electores, en petición firmada	Especificado.	sí
Bolivia	Posibilidad de reforma total o parcial de la Constitución.	Hay tres canales de inicio :Presidente, ciudadanía o Asamblea Plurinacional.. Se requiere Referéndum.	Especificado.	si

### III - Conclusiones

Decíamos al principio del trabajo que partíamos de “la necesidad de construir un orden de consensos y participación con eficiencia federal o confederal a partir de la idea de un Mercosur político renovado y renovador y optimizador de las instituciones democráticas internas, particularmente actuando en el caso del agua”. Es un objetivo en varios niveles que estima indispensable dinamizar a las unidades políticas internas a los Estados latinoamericanos para construir más sólida y dinámicamente los procesos de integración. No se apunta a redes transnacionales sino al compromiso en términos de pacto desde la representación política en y entre los Estados Provinciales y los estados Nacionales. No nos interesa solo hablar de lo sub-nacional sino construir también lo internacional regional. Para todo esto tomamos un lugar, los recursos naturales y el agua y un ángulo, las Constituciones Nacionales y Estaduales.

Con este trabajo aportamos a la comprensión y entendimiento del grado de autonomía existente a la hora de llevar a cabo políticas de cooperación que enriquezcan la lógica que existe hoy entre los países miembros del MERCOSUR que tienden a desaprovechar el margen de maniobra generable en la dinámica político-social de los estados provinciales. Así nos resultó claro que:

**1.** Hablar de la gobernabilidad del agua nos resulta imposible si no lo vinculamos con el factor inevitable en la región al que llamamos “situación populista”. Al mismo tiempo la sola mención de la “gestión integrada del agua” nos enfrenta con un dilema entre las trabas estructurales, las tensiones sociales que generan discontinuidad, contradicción e interferencias en la gestión que resultan incompatibles con la realidad del recurso agua que requiere

comprensión y gestión integral y no segmentada. En suma, una situación populista no comprendida ni encauzada es dilemática y disfuncional con las necesidades de integralidad de los recursos naturales, particularmente el agua.

**2.** Explorar el factor constitucional como un primer nivel estimulado por las demandas de la situación populista y los recursos naturales nos hace particularmente estratégico observar allí las capacidades de iniciativa, reforma y canalización de sinergias desde la representación política estadual y nacional.

**3.** En los países federales (Argentina, Brasil y Venezuela) hay reiteradas especificaciones respecto de las capacidades y poderes que tiene el Estado Nacional y las que “retienen” las provincias y los estados. Tanto en las relaciones internacionales y la firma de tratados internacionales cuanto en la reforma constitucional nacional el rol está cubierto exclusivamente por el Estado Nacional y sus Poderes de distintas formas. Los Recursos Naturales, su dominio, protección y manejo generan zonas grises entre ambos niveles y aún existen capacidades provinciales de firma de Tratados Parciales, como en el caso argentino. Aparte de ello están los Estados unitarios que preservan más las atribuciones de dominación, control y compromiso central: Chile, Paraguay, Uruguay y Bolivia.

**4. Argentina,** desde sus Constituciones Provinciales, presenta (ver cuadro 1) una serie de matices en cuanto a los recursos naturales que van desde la mención explícita del dominio exclusivo como máximo (6 casos), pasan por la mención explícita de algún recurso en particular (energía, 7 casos; aguas y ríos, 7 casos y minerales, 6 casos) hasta un criterio más laxo de protección y preservación (4 casos). En ese universo, Río Negro y Santa Cruz están al tope ya que expresan explícitamente tres de esos cinco criterios. En el otro extremo, Mendoza, Corrientes y Entre Ríos carecen de toda mención al respecto.

**5. Brasil,** (ver cuadro 2) tiene habitualmente límites y condicionamientos a la cuestión del dominio público respecto de los Estados. Hay excepciones innovadoras como los casos de Rondonia, Goias, Paraiba y Acre en las cuales existe la posibilidad innovadora de la celebración de Tratados Internacionales sin que esto esté contemplado en la Constitución Nacional. Los matices que hemos encontrado para establecer una casuística de las constituciones estaduais van desde la mención explícita de los RN como bienes incluidos (12 casos); la mención explícita de fuentes de energía (ningún caso); mención de ríos y aguas (6 casos); mención minerales (10 casos); mención genérica de protección y preservación (6 casos) y mención de la posibilidad de celebración de Tratados (12 casos). Los Estados de Minas Gerais y San Pablo cubren todo el espectro de posibilidades mencionadas.

**6. Venezuela,** es el federalismo más reciente y más tenue (ver cuadro 3). Las Constituciones que se han podido revisar son las de Anzoátegui, Apure, Bolívar y Zulia. Lo que figura taxativamente en todas es el compromiso de la protección del medioambiente. Sólo el Estado Zulia menciona en forma explícita la cuestión

de los ríos y aguas y en ningún caso se habla de bienes propios o dominio exclusivo en general ni de la energía ni los minerales en particular. Sí se establecen competencias exclusivas en aquéllos bienes no referidos en la Constitución Nacional y hay también competencias concurrentes y de colaboración en otros casos. Tampoco se menciona capacidad alguna para la firma de ningún nivel de Tratados.

**7. Uruguay, Paraguay, Chile y Bolivia** (sólo hasta 2009), son países de perfil unitario respecto de lo que hemos llamado “capacidad de iniciativa” para la construcción de la integración. El caso Boliviano, con su nueva Constitución, es el único que evolucionó en sentido inverso, según se menciona respecto de la “capacidad de iniciativa” en el acápite respectivo.

**8. Respetto del Dominio nacional de los RN** (ver cuadro 4) La comparación interconstitucional de nivel nacional realizada nos permite visualizar que: **8. 1.** Hay diferencias dentro del grupo respecto del tema de la prevalencia precedente de lo acordado internacionalmente y refrendado por el Congreso respecto de la ley interna. Con este criterio que, si no es asumido por el grupo funciona como una vulnerabilidad, tenemos los casos de Argentina y Paraguay. **8. 2.** Respecto de la cuestión del dominio de los RN, 5 casos mencionan explícitamente esa capacidad general; 4 casos hacen mención expresa a los recursos energéticos; 2 casos hacen mención expresa a los recursos hídricos y 4 casos hacen mención expresa a los recursos mineros. **8. 3.** El único país que hace mención de todo es Brasil y los dos únicos países que no hacen mención a nada son Argentina y Uruguay. Aparte están Venezuela, Paraguay y Bolivia que hacen mención de tres de las cuatro posibilidades. **8. 4. Podemos concluir en este acápite que los países con menos resguardos son Argentina y Uruguay y el RN con menos protección y resguardo nacional es el agua.**

**9. Respetto de las posibilidades de Reforma Constitucional** (ver cuadro 5), ésta existe en todos los países pero en Venezuela sólo pueden ser parciales. Las posibilidades de enmienda se dan sólo en Venezuela y en Paraguay. En cuanto al plebiscito relacionado con el tema, sólo se menciona en Chile y en Venezuela. Respecto de la especificación de Órganos y procedimientos se detallan en todos los casos, involucrando siempre por lo menos al Congreso Nacional. En el caso argentino el procedimiento está parcialmente especificado, en el caso brasileño existe la posibilidad de acción de las Asambleas Legislativas de las unidades de la Federación y en el caso boliviano se prevé que, aparte del Presidente y la ciudadanía, puedan intervenir las Asambleas Plurinacionales.

**10. Como balance** podemos ver que **10. 1.** Nuestros países participan de conferencias globales y firman compromisos que su propia estructura institucional no habrá de facilitar. **10. 2.** El agua es el recurso menos coordinado interinstitucionalmente y menos protegido. **10. 3.** La “situación populista” nos genera y nos generará oportunidades de cambio que, a través de estos temas vitales para la sobrevivencia, pueden ser una ocasión de trabar y

poner en crisis o de dinamizar y recrear a Provincias, Estados y Sistemas de Integración. **10. 4.** La discusión no será fácil y el síntoma estratégico probablemente habrá que detectarlo en la disposición o no al cambio del Brasil y su propia estructura social que se ha garantizado a sí misma el mayor grado de reservas jurídicas y de protección contra toda intromisión externa.

Esta es la situación de la comunidad de países llamados “MERCOSUR” respecto de los desafíos del tema del Agua que, como ya lo vimos al hablar del Vto Foro Mundial del Agua de Estambul, están presentando desafíos muy precisos que nuestras precariedades y disfuncionalidades institucionales deberán afrontar y resolver.

Es en ese sentido que instalar sistemas de comprensión y de diagnóstico situado, complejo e interdisciplinario es el único camino a seguir cuando se hace ciencia o consultoría desde nuestros países desafiados por los actores más poderosos y por la dinámica del Cambio Climático<sup>20</sup> que desafía a todos en conjunto aún cuando no por igual. Desde este lugar es que queremos manifestar que unas ciencias sociales revisadas o “re-visitadas” como sugería el Informe Gubenkian deben tener un rol central en la planificación estratégica de la investigación científica de nuestros países a los cuales pueden y deben proporcionar las indispensables conexiones de sentido entre problemas aparentemente exclusivos de las ciencias duras y de las ciencias económicas.

Estimamos así que el cruce múltiple y situado de datos es lo que puede dar sentido a lo actuado por las Ciencias Sociales y la actividad científica en general al constituirse en respuesta a los dilemas y urgencias humanas con pretensión de eficiencia. En este sentido tanto el Informe Gubenkian que constituyó el programa UNESCO MOST I y MOST II<sup>21</sup> han sido históricamente nuestro punto de referencia en el mundo de las Relaciones Internacionales al manifestar que : “MOST focuses on building efficient bridges between research, policy and practice. The programme promotes a culture of evidence-based policy-making – nationally, regionally and internationally.”<sup>22</sup>

### **Bibliografía**

---

<sup>20</sup> IPCC, “Climate Change 2007: The Physical Science Basis – Summary for Policymakers” February, 2007.

<sup>21</sup>

[http://portal.unesco.org/shs/en/ev.phpURL\\_ID=3511&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/shs/en/ev.phpURL_ID=3511&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<sup>22</sup>

[http://portal.unesco.org/shs/en/ev.phpURL\\_ID=3511&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/shs/en/ev.phpURL_ID=3511&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

Aja, Eliseo, "El Estado Autonomico. Federalismo y Hechos diferenciales", Alianza Editorial, Madrid, 2003.

Budge, Ian y Newton, Kenneth, "La política de la nueva Europa . Del Atlántico a los Urales", Ed. Akal, Madrid, 2001.

Caminal, Miquel, "El federalismo pluralista", Ed.Paidós , Barcelona , 2002.

Carmagnani, Marcello (compilador): "Federalismos Latinoamericanos". Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CIC, "Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca

del Plata en Relación con los efectos de la variabilidad y el cambio climático", 2005.

Chiaromonte, Juan Carlos. En "Federalismos Latinoamericanos". Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Di Tella, Torcuato S. y otros, "Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas", Ed Emecé, Bs.As., 2001.

FAO, "The Road Ahead . FAO and the Millenium Development Goals", 2006.

Ferrer, Aldo "De Cristóbal Colón a Internet: América latina y la globalización" Ed.FCE, Bs.As. , 1999.

Ferrer, Aldo y Jaguaribe, Helio "Argentina y Brasil en la globalizaíón ¿Mercosur o ALCA?" Ed.FCE. Bs.As., 2001.

FRIEDRICH, Carl: "El hombre y el gobierno" EdTecnos, Madrid, 1968, Pág. 11.

García Delgado, Daniel: "Estado - nación y globalización. Fortalezas y Debilidades en el umbral del tercer milenio". Editorial Ariel. Grupo Editorial Planeta. Buenos Aires, 1998.

Galbraith, Kenneth, "Anatomía del poder", Ed. Plaza y Janés, Barcelona, 1984.

Held, David: "La democracia y el orden global". Paidós, Estado y Sociedad. 1ª Edición. Barcelona, 1997.

IPCC, "Climate Change 2007: The Physical Science Basis – Summary for Policymakers" – February, 2007.

King, Gary., Keohane, Robert y Verba, Sidney, "El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos" E. Alianza, Madrid, 2000.

Pistone, Sergio en "Relaciones Internacionales" y "Razón de Estado", artículos dentro de Bobbio, Norberto, Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, "Diccionario de Política" E.Siglo XXI, Méjico, 1997, pág1337.

Schmitter, Philippe, "Idealismo, cambio de régimen y cooperación regional : lecciones del Cono Sur de América Latina" en Estudios Internacionales, V.22, nro.85, enero-marzo 1989, pág. 80.

SCHNAPPER, Dominique, "La comunidad de los ciudadanos. Acerca de la idea moderna de Nación", Alianza Editorial, Madrid, 2001.

SEITZ, Ana Mirka, "Representación Política y Relaciones Internacionales desde América Latina y frente al Cambio Climático"- IPSA 2009.

SEITZ, Ana Mirka "Eficiencia e Ineficiencia en Política Exterior: el caso de las Inversiones de España en Argentina : un enfoque metodológico", Revista Argentina Global Nro. 4 (Enero-Marzo 2001,.Buenos Aires-

Seitz, Ana Mirka, ¿ALCA o MERCOSUR? Estructura y Pronósticos, Ed. Juan Pablo Viscardo, Cuadernos, Bs.As. 2001.-

Seitz, Ana Mirka, ¿Realismo Penitencial o margen de maniobra?, Ed. GEL, Bs.As.,1993.

Seitz, Ana Mirka "MERCOSUR: nuevas oportunidades, controversias y soluciones", Ed. Juan Pablo Viscardo, Cuadernos, Bs.As, 1995.-

Seitz, Ana Mirka, "MERCOSUR y Federalismo" – Planteo Teórico Inicial", Ed. Juan Pablo. Viscardo, Cuadernos, Bs.As, 2001.-



Seitz, Ana Mirka, "Tres Propuestas de Integración Política Latinoamericana", Ed. Juan Pablo Viscardo, Cuadernos, Bs.As, 1983.

Solanes, Miguel y Jouravlev, Andrei. "Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe". Naciones Unidas – CEPAL. Santiago de Chile, octubre del 2005.

Waldmann, Peter, "El estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina", Ed Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

Ziegler, Jean, "Los nuevos amos del mundo", Ed. Destino, Barcelona, 2003.

**SITIOSWEB:**

[www.obraspublicas.gov.ar/hidricos/www.ina.gov.ar/internas/guarani.htm](http://www.obraspublicas.gov.ar/hidricos/www.ina.gov.ar/internas/guarani.htm)/[www.sqguarani.org/index/index.php](http://www.sqguarani.org/index/index.php)/[www.medioambiente.gov.ar/acuifero\\_guarani/default.htm](http://www.medioambiente.gov.ar/acuifero_guarani/default.htm)/<http://www.uclm.es/congresos/twm/http://www.climate-science.gov/Library/stratplan2003/final/ccspstratplan2003-chap5.htm>/- **Agenda 21 - Capítulo 18** Fuente: Naciones Unidas/**Tribunal Latinoamericano del Agua/World Water Forum/World Water Council/Instituto Internacional para el Manejo del Agua/** [www.ana.gov.br/](http://www.ana.gov.br/)  
<http://infoleg.mecon.gov.ar/basehome/constituciones.htm/>  
<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>  
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/constitutions.html>

**BREVE HISTORIA DEL IDICSO**

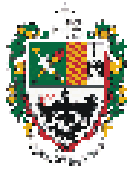
Los orígenes del IDICSO se remontan a 1970, cuando se crea el "Proyecto de Estudio sobre la Ciencia Latinoamericana (ECLA)" que, por una Resolución Rectoral (21/May/1973), adquiere rango de Instituto en 1973. Desde ese entonces y hasta 1981, se desarrolla una ininterrumpida labor de investigación, capacitación y asistencia técnica en la que se destacan: estudios acerca de la relación entre el sistema científico-tecnológico y el sector productivo, estudios acerca de la productividad de las organizaciones científicas y evaluación de proyectos, estudios sobre política y planificación científico tecnológica y estudios sobre innovación y cambio tecnológico en empresas. Las actividades de investigación en esta etapa se reflejan en la nómina de publicaciones de la "Serie ECLA" (SECLA). Este instituto pasa a depender orgánica y funcionalmente de la Facultad de Ciencias Sociales a partir del 19 de Noviembre de 1981, cambiando su denominación por la de Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) el 28 de Junio de 1982.

Los fundamentos de la creación del IDICSO se encuentran en la necesidad de:

- ❑ Desarrollar la investigación pura y aplicada en Ciencias Sociales.
- ❑ Contribuir a través de la investigación científica al conocimiento y solución de los problemas de la sociedad contemporánea.
- ❑ Favorecer la labor interdisciplinaria en el campo de las Ciencias Sociales.
- ❑ Vincular efectivamente la actividad docente con la de investigación en el ámbito de la facultad, promoviendo la formación como investigadores, tanto de docentes como de alumnos.
- ❑ Realizar actividades de investigación aplicada y de asistencia técnica que permitan establecer lazos con la comunidad.

A partir de 1983 y hasta 1987 se desarrollan actividades de investigación y extensión en relación con la temática de la integración latinoamericana como consecuencia de la incorporación al IDICSO del Instituto de Hispanoamérica perteneciente a la Universidad del Salvador. Asimismo, en este período el IDICSO desarrolló una intensa labor en la docencia de post-grado, particularmente en los Doctorados en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales que se dictan en la Facultad de Ciencias Sociales. Desde 1989 y hasta el año 2001, se suman investigaciones en otras áreas de la Sociología y la Ciencia Política que se reflejan en las series "Papeles" (SPI) e "Investigaciones" (SII) del IDICSO. Asimismo, se llevan a cabo actividades de asesoramiento y consultoría con organismos públicos y privados. Sumándose a partir del año 2003 la "Serie Documentos de Trabajo" (SDTI).

La investigación constituye un componente indispensable de la actividad universitaria. En la presente etapa, el IDICSO se propone no sólo continuar con las líneas de investigación existentes sino también incorporar otras con el propósito de dar cuenta de la diversidad disciplinaria, teórica y metodológica de la Facultad de Ciencias Sociales. En este sentido, las áreas de investigación del IDICSO constituyen ámbitos de articulación de la docencia y la investigación así como de realización de tesis de grado y post-grado. En su carácter de Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, el IDICSO atiende asimismo demandas institucionales de organismos públicos, privados y del tercer sector en proyectos de investigación y asistencia técnica.



**IDICSO**

**Instituto de Investigación en Ciencias Sociales**

**Universidad del Salvador**

**Decano de la Facultad de Ciencias Sociales:**

***Lic. Eduardo Suárez***

**Director del IDICSO:**

***Dr. Pablo Forni***

**Comité Asesor del IDICSO:**

***Dr. Raúl Bisio***

***Dr. Alberto Castells***

***Dr. Ariel Colombo***

***Dr. Floreal Forni***

**Departamento de Comunicación y Tecnología del IDICSO:**

***Lic. Mariana Nardone***

**Tel/Fax: (++5411) 4952-1403**

**Email: [idicso@yahoo.com.ar](mailto:idicso@yahoo.com.ar)**

**Sitio Web: <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>**

**Hipólito Yrigoyen 2441  
C1089AAU Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina**